

## **Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi\***

di Giuseppe Monaco \*\*  
(20 settembre 2018)

La Corte costituzionale, con la pronuncia 13 giugno 2018 n. 120, aggiunge un tassello importante alla propria elaborazione giurisprudenziale dell'art. 117 Cost. e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali alla potestà legislativa di Stato e regioni. La questione decisa con la sentenza in esame è stata, infatti, sollevata dal Consiglio di Stato per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., con indicazione, quali norme interposte, sia di alcuni articoli della CEDU, sia dell'art. 5 della Carta Sociale Europea.

Se l'utilizzo della CEDU come integrazione del parametro si è consolidato a partire dalle due sentenze c.d. «gemelle» del 2007, n. 348 e 349, è proprio l'accoglimento della questione anche con riferimento alla violazione della Carta Sociale che costituisce la novità più rilevante nell'ambito della giurisprudenza costituzionale.

La Carta Sociale Europea (CSE), firmata a Torino nel 1961 ed entrata in vigore nel 1965, è stata poi riveduta nel 1996, nella versione (CSER) ratificata in Italia con la l. 9 febbraio 1999, n. 30: sono state ampliate le garanzie ed è stato recepito tra l'altro il protocollo addizionale del 1995 che ha introdotto un sistema di reclami collettivi. Nelle intenzioni del Consiglio d'Europa la Carta doveva completare la tutela dei diritti fondamentali, andandosi ad affiancare alla CEDU, come del resto emerge anche nello stesso Preambolo della CSER. Rispetto alla CEDU ha avuto, però, sicuramente meno fortuna, già solo per l'assenza di un organo giurisdizionale analogo alla Corte Europea, diretto ad assicurare l'osservanza della Carta da parte degli Stati firmatari. Così, mentre la Corte costituzionale si è trovata per anni e ripetutamente ad affrontare il delicato problema del rapporto e del possibile conflitto tra norme interne e norme CEDU, per altro verso non si è quasi mai dovuta preoccupare degli eventuali contrasti tra una legge italiana e una norma della Carta Sociale. Le poche volte che è stata chiamata a pronunciarsi non è entrata realmente nel merito e al limite, in qualche circostanza, la Carta Sociale è stata utilizzata per rafforzare l'interpretazione di un parametro costituzionale (cfr. la sent. 163/1983, o in sede di giudizio di ammissibilità del referendum, la sent. 46/2000), così come del resto accadeva anche per la CEDU, almeno fino alle sentenze n. 348 e 349 del 2007. Anche in tempi più recenti, la Corte, pur avendo richiamato espressamente la Carta Sociale, quale fonte sovranazionale alla cui luce leggere le norme della Costituzione (sent. 178/2015), non si è poi spinta oltre.

Con la sentenza n. 120/2018 per la prima volta, dunque, una disposizione della Carta Sociale viene impiegata quale norma interposta, per giungere ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale, sia pure a conferma di un'incostituzionalità già rilevata in relazione all'art. 11 della CEDU. La questione, quanto meno quella

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

accolta, riguardava il divieto per i militari di costituire associazioni a carattere sindacale sancito dall'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare); è stata viceversa rigettata la questione concernente il divieto per i militari di «aderire ad altre associazioni sindacali». L'accoglimento ribalta la precedente pronuncia n. 449 del 1999, con la quale la Corte aveva in passato respinto una questione analoga, agganciandosi all'art. 52 Cost. e sostenendo che la dichiarazione di incostituzionalità avrebbe aperto inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività sarebbe potuta «risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare». La Corte giustifica la modifica del proprio precedente indirizzo alla luce proprio delle fonti internazionali che concorrono a integrare l'art. 117, comma 1, Cost., e che riconoscono il diritto di associazione sindacale anche ai militari. Per meglio comprendere la portata dell'art. 11 CEDU la Corte richiama alcune pronunce della Corte Europea (sentenza *Matelly vs Francia*, par. 55 e sentenza *Adefdromil vs Francia*, par. 41, entrambe del 2014), secondo cui nessuna categoria professionale può essere esclusa dall'applicazione della libertà sindacale, quale aspetto speciale della libertà di associazione. Al limite, secondo la Corte di Strasburgo, possono ammettersi «restrizioni legittime» per gli appartenenti alle Forze armate, alla polizia o all'amministrazione dello Stato; restrizioni che non possono peraltro intaccare gli elementi essenziali della libertà di associazione, pena il venir meno dello stesso contenuto di tale libertà, quale il diritto di costituire un sindacato e di aderirvi.

La Corte costituzionale non si limita, però, a evidenziare l'incompatibilità della norma interna con l'art. 11 CEDU, ma affronta altresì la dedotta violazione della Carta Sociale, come revisionata nel 1996, che all'art. 5 riconosce il diritto di associazione sindacale, estendendolo anche ai membri delle Forza armate, sia pure con rinvio alla legislazione nazionale per la misura in cui tali garanzie possono essere loro applicate. La Corte costituzionale rileva, innanzi tutto, che la Carta Sociale «presenta spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, elementi che la collegano alla CEDU», della quale «costituisce il naturale completamento sul piano sociale». Alla luce di tali caratteristiche e ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo, la Carta Sociale viene quindi qualificata come fonte internazionale ai sensi dell'art. 117 co. 1, Cost. Peraltro, con questa argomentazione non del tutto chiara, che sottolinea i caratteri di specialità della Carta Sociale rispetto ai «normali accordi internazionali», la Corte sembra porre un limite per la qualificazione come norma interposta di obblighi internazionali presenti in altri trattati, che non sono a garanzia dei diritti dell'uomo.

La Corte evidenzia, poi, che anche la Carta Sociale, come la CEDU, è priva di efficacia diretta, nel senso che non può essere applicata dal giudice comune, ma richiede che venga sollevata questione di costituzionalità innanzi alla Corte stessa laddove si manifesti un conflitto tra una norma di legge e una norma della Carta. Nel merito la questione viene accolta anche per violazione dell'art. 5 richiamato, che ha un contenuto simile a quello dell'art. 11 CEDU.

Le analogie con la CEDU, però, finiscono qui. L'interpretazione e applicazione della CEDU, infatti, sono rimesse alla Corte di Strasburgo, in base a quanto previsto dall'art. 32 della Convenzione stessa e in base a quanto riconosciuto espressamente dalla Corte costituzionale già nelle due sentenze del 2007, in cui ha ammesso che

«le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea». Per quanto riguarda, invece, la Carta Sociale, questa non contiene una previsione simile all'art. 32 CEDU e al posto della Corte Europea esiste il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), le cui pronunce, però, come affermato proprio nella sentenza in esame, «pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nell'interpretazione della Carta».

Del resto, il Comitato non può ritenersi un organo propriamente giurisdizionale, forse già solo per la sua composizione (15 membri nominati, ad oggi, da un organo esecutivo quale il Comitato dei ministri, sebbene il loro incarico debba essere guidato, si afferma, da criteri di indipendenza e imparzialità) e per la procedura, che prevede un contraddittorio sommario e che è disciplinata in modo piuttosto generico. Soprattutto, come rilevato dalla Corte costituzionale, nonché dalla dottrina, le decisioni assunte dal CEDS hanno «un seguito eminentemente politico» (così G. Guiglia, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Forum Quad. cost.*, 2010, 11; in senso problematico B. Liberali, *Un nuovo paramero interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *federalismi.it*, n. 17/2017, 13): nel caso di reclami collettivi presentati da organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro, il CEDS si limita a predisporre un rapporto, che poi viene sottoposto al Comitato dei ministri, al quale spetta, laddove il CEDS abbia accertato un'attuazione non soddisfacente della Carta, l'eventuale adozione, a maggioranza di due terzi, di una raccomandazione destinata alla Parte contraente. Questa, a sua volta, dovrà poi dare indicazioni sui provvedimenti adottati in esecuzione di detta raccomandazione.

In sostanza, non si può dire che il CEDS eserciti una funzione giurisdizionale (nello stesso senso C. Panzera, *Per i cinquant'anni della Carta Sociale Europea*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 1/2012, 5) e, al limite, in dottrina si è parlato del CEDS come di un organo «di controllo di natura quasi-giurisdizionale», valorizzando l'indipendenza dell'organo e l'utilizzo di parametri giuridici nell'esercizio della funzione (così S. Forlati, *Corte costituzionale e controllo internazionale: quale ruolo per la «giurisprudenza» del Comitato europeo per i diritti sociali nel giudizio di costituzionalità delle leggi?*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea*, Atti del Seminario di Ferrara del 28 giugno 2018, 73, in *Forum Quad. cost.*, che manifesta perplessità sulle argomentazioni della sentenza in esame).

In tale ottica si può condividere allora la scelta della Corte costituzionale di non ritenersi vincolata dalle decisioni del Comitato europeo. È vero che anche con riferimento al diritto internazionale consuetudinario la Corte ha ritenuto insindacabile l'interpretazione del diritto internazionale fornita dalla CIG (sent. 22/10/2014, n. 238), ma in quella circostanza l'interpretazione della CIG è stata considerata «particolarmente qualificata»; nel caso di specie, invece, al CEDS manca un analogo riconoscimento per via della sua natura non propriamente giurisdizionale. Il che, peraltro, non implica necessariamente una riduzione della tutela per i diritti sociali in discussione (così invece S. Sturniolo, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora «socchiusa» per la Carta sociale europea*, in *Forum Quad. cost.*, 13 luglio 2018, 6), anche perché le pronunce del Comitato potranno comunque costituire un ausilio per una migliore e uniforme applicazione della CSER (nel senso di un vero e

proprio obbligo di prenderle in considerazione cfr. D. Amoroso, *Sull'obbligo della Corte costituzionale italiana di prendere in considerazione le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *La normativa italiana*, cit., 81 ss.) sia rispetto alle pronunce della Corte costituzionale, sia nell'ambito della giurisprudenza della Corte Europea, proprio in un'ottica di indivisibilità dei diritti dell'uomo.

\*\* Professore associato di Diritto costituzionale, Università Cattolica di Milano